

# CẢI CÁCH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở TRUNG QUỐC

Vũ Kiều Oanh\*

Sự phát triển thần kỳ của nền kinh tế Trung Quốc, kéo theo đó là những tiến bộ chính trị – xã hội từ khi nước này thực hiện đường lối cải cách mở cửa (năm 1978) đến nay luôn là một đề tài nghiên cứu có sức hấp dẫn mạnh mẽ. Người ta cất nhắc nguyên nhân của hiện tượng “Trung Quốc” trên nhiều khía cạnh khác nhau: chính trị, kinh tế, văn hóa, truyền thống, hội nhập..., nhưng điểm chung giữa các nhà nghiên cứu là đều thừa nhận nguyên nhân đặc biệt quan trọng khiến Trung Quốc đạt được các thành tựu kinh tế – xã hội lớn lao là việc tiến hành mạnh và thường xuyên việc cải cách tương thích bộ máy nhà nước. Bài viết này cung cấp thông tin về một khía cạnh trong công cuộc cải cách bộ máy nhà nước Trung Quốc, đó là cải cách chính quyền địa phương.

## I. MẮT NÉT VỀ BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRUNG QUỐC

Bộ máy chính quyền địa phương Trung Quốc được tổ chức theo quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa 1982 (được sửa đổi năm 2004) và theo quy định tại Luật Tổ chức Chính phủ nhân dân (tương đương với Ủy ban nhân dân ở Việt Nam) và Đại hội đại biểu nhân dân địa phương các cấp (tương đương với Hội đồng nhân dân ở Việt Nam) nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa 1979 (được sửa đổi lần thứ 4 năm 2004). Theo đó, Đại hội đại biểu nhân dân và Chính phủ nhân dân được thành lập ở 3 cấp:

- Tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương, châu tự trị (gọi chung là cấp tỉnh);
- Huyện, huyện tự trị (gọi chung là cấp huyện);
- Xã, xã dân tộc thiểu số, thị trấn (gọi chung là cấp xã).

Trừ cấp xã, thị trấn, Đại hội đại biểu nhân dân các cấp còn lại đều thành lập Ủy

ban thường vụ.

Tại những khu vực kinh tế phát triển, nhằm mục đích thúc đẩy sự kết hợp phát triển giữa thành thị và nông thôn, giữa nông nghiệp và công nghiệp, phát huy một cách tối đa tính tích cực của thành thị và nông thôn, và thực thi thể chế hành chính cấp tỉnh quản lý cấp huyện, một số địa phương đã lập thêm một cấp nữa giữa cấp tỉnh và cấp huyện, đó là cấp địa (cấp này có thể là châu tự trị, liên minh, địa khu, thành phố cấp địa). Điều này đã dẫn đến chỗ chính quyền địa phương một số nơi có 4 cấp.

Vị trí, chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ nhân dân, Đại hội đại biểu nhân dân các cấp và mối quan hệ giữa các cơ quan này được quy định cụ thể trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ nhân dân và Đại hội đại biểu nhân dân địa phương các cấp. Đại hội đại biểu nhân dân các cấp ở địa phương là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương với nhiệm kỳ 5 năm. Đại hội đại biểu nhân dân huyện, huyện tự trị và xã, xã dân tộc thiểu số, thị trấn do người dân trực tiếp bầu ra. Đại hội đại biểu nhân dân của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương, châu tự trị do Đại hội đại biểu nhân dân cấp dưới bầu.

Chính phủ nhân dân địa phương là cơ quan chấp hành của Đại hội đại biểu nhân dân ở các cấp, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Chính phủ nhân dân địa phương do Đại hội đại biểu nhân dân bầu ra, có cùng nhiệm kỳ với Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp.

Chức năng, nhiệm vụ của Đại hội đại biểu nhân dân địa phương các cấp được quy định từ khoản 1- 15 Điều 8 và từ khoản 1-13 Điều 9 Luật Tổ chức Chính phủ nhân dân và Đại hội đại biểu nhân dân địa phương các cấp. Trong phạm vi quản lý, Đại hội đại biểu nhân dân các cấp quyết định kế hoạch thực thi công tác dân chính, kế hoạch xây dựng sự nghiệp công cộng, sự nghiệp văn hoá, kinh

\* Viện Thông tin Khoa học xã hội

tế, bảo đảm quyền lợi hợp pháp của các loại hình tổ chức kinh tế trong khu vực, bảo đảm quyền lợi của các dân tộc ít người, bảo đảm việc tuân thủ và thực thi Hiến pháp, pháp luật, các quy phạm hành chính, các nghị quyết của Đại hội đại biểu nhân dân cấp trên và Ủy ban thường vụ của nó, bảo hộ tài sản thuộc sở hữu tập thể quần chúng lao động, tài sản thuộc sở hữu toàn dân cũng như tài sản thuộc sở hữu tư nhân, duy trì trật tự xã hội, bảo đảm quyền lợi nhân thân của công dân, quyền dân chủ và các loại quyền lợi khác... Đại hội đại biểu nhân dân cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương có thể căn cứ vào tình hình cụ thể của khu vực mình, dựa trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật, các quy phạm hành chính để xây dựng và ban bố các văn bản quy phạm pháp luật mang tính địa phương. Các văn bản này phải được báo cáo lên Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Quốc vụ viện.

Chính phủ nhân dân địa phương các cấp từ cấp huyện trở lên dựa trên quyền hạn đã được quy định trong pháp luật, quản lý các công tác hành chính trong khu vực quản lý của mình, bao gồm: kinh tế, khoa học, văn hoá, vệ sinh, sự nghiệp thể thao, sự nghiệp xây dựng và tài chính, dân chính, công an, vấn đề dân tộc, giám sát hành chính tư pháp, kế hoạch hoá gia đình, công bố các mệnh lệnh và quyết định, miễn nhiệm, bồi dưỡng, sát hạch và thưởng phạt đối với các cán bộ làm công tác hành chính. Chính phủ nhân dân thị trấn, xã, xã dân tộc chấp hành nghị quyết của Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp và quyết định, mệnh lệnh của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, quản lý công tác hành chính trong khu vực của mình. Chính phủ nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định việc phân chia khu vực và kiến thiết các huyện, xã dân tộc, thị trấn. Chính phủ nhân dân địa phương các cấp từ cấp huyện trở lên lãnh đạo các ban ngành công tác thuộc cấp mình và công tác của Chính phủ nhân dân cấp dưới, có quyền thay đổi hoặc bãi bỏ những ban ngành công tác thuộc phạm vi của mình và các quyết định không thích hợp của Chính phủ nhân dân cấp dưới.

Mối quan hệ của Chính phủ nhân dân địa phương với Đại hội đại biểu nhân dân địa phương cùng cấp và với cấp trên được xác lập như sau. Chính phủ nhân dân địa phương chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp, đồng thời chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với cơ quan hành chính nhà nước trên một cấp. Theo quy định tại Điều 110 Hiến pháp thì Chính phủ nhân dân địa phương các cấp từ cấp huyện trở lên giữa các kỳ hội nghị của Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp. Chính phủ nhân dân địa phương các cấp trong toàn quốc đều là cơ quan hành chính nhà nước nằm dưới sự lãnh đạo thống nhất của Quốc vụ viện (Chính phủ Trung ương).

Trong tổ chức các cơ quan hành chính địa phương ở Trung Quốc, một trong những nét rất đáng chú ý là Chính phủ nhân dân địa phương các cấp đều thi hành chế độ trách nhiệm của người đứng đầu của mỗi cấp hành chính được gọi là chế độ trách nhiệm Tỉnh trưởng, Chủ tịch khu tự trị, Thị trưởng, Huyện trưởng, Hương (xã) trưởng, Trấn trưởng. Người giữ các chức danh kể trên do Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp của địa phương bầu ra, là người đứng đầu Chính phủ nhân dân các cấp ở địa phương, chịu trách nhiệm, chủ trì công tác của Chính phủ nhân dân các cấp ở địa phương.

## II. CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRUNG QUỐC

Ở Trung Quốc, người ta quan niệm cải cách hành chính chính quyền địa phương là hoạt động của Chính phủ địa phương dưới sự thúc đẩy của các lực lượng chính trị và các lực lượng xã hội, tiến hành có ý thức, có kế hoạch để điều chỉnh và cải biến thể chế, cơ cấu, chức năng của các tổ chức hành chính và phương thức xử sự của các cán bộ hành chính trong các tổ chức đó. Hoặc cải cách Chính phủ địa phương là việc cơ quan quyền lực công cộng tiến hành các cuộc cải cách mang tính sáng tạo nhằm mục đích nâng cao hiệu quả hành chính và thúc đẩy lợi ích công

cộng. Quá trình cải cách Chính phủ địa phương cũng chính là quá trình liên tục không ngừng cải cách và hoàn thiện các cơ quan công quyền ở Chính phủ địa phương.

Cho đến nay, cải cách hành chính nói chung, cải cách chính quyền địa phương nói riêng ở Trung Quốc đã trải qua năm giai đoạn.

### **1. Giai đoạn 1978 - 1980**

Đây là giai đoạn mà trọng điểm là cải cách cơ cấu và xây dựng lại chính quyền cơ sở nông thôn. Trung Quốc đã tiến hành cải cách xoay quanh vấn đề phân quyền, hướng tới xoá bỏ thể chế quản lý kế hoạch mang tính tập trung cao độ. Xã và thị trấn trở thành đơn vị hành chính cơ bản nhất của nông thôn Trung Quốc. Trong giai đoạn này, cải cách ở nông thôn thành công liên quan đến một loạt chính sách như khoán sản lượng đến hộ nông dân, nông giá và thu mua nông sản, các xí nghiệp hương trấn ra đời và phát triển.

### **2. Giai đoạn 1980 - 1995**

Đây là thời kỳ công cuộc cải cách của Trung Quốc bước vào giai đoạn nóng bỏng. Trung Quốc đã tổng kết kinh nghiệm để điều chỉnh đường lối hợp lý và việc chuyển đổi chức năng Chính phủ trở thành một chủ đề của việc cải cách thể chế hành chính. Để phù hợp với những yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường, Trung Quốc đẩy mạnh hơn nữa không chỉ cải cách cơ cấu mà cả việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật, đưa chiến lược cải cách chính trị hoà nhập vào cùng chiến lược cải cách kinh tế, xây dựng hệ thống điều chỉnh mang tính vĩ mô.

### **3. Giai đoạn 1995 - 1998**

Trọng tâm của cải cách hành chính giai đoạn này là tách dân quản lý hành chính nhà nước với quản lý sản xuất, kinh doanh, đồng thời, từng bước tiến hành cơ cấu lại doanh nghiệp quốc doanh và điều chỉnh chức năng của bộ máy quản lý nhà nước trong quan hệ với doanh nghiệp

### **4. Giai đoạn 1998 - 2002**

Nội dung chủ yếu của giai đoạn cải cách hành chính này là tiến hành những bước đi mạnh mẽ trên quy mô lớn trong việc cải cách

bộ máy hành chính nhà nước các cấp từ Trung ương đến địa phương, cơ sở. Trong đó, chú trọng đến phương thức lãnh đạo của Đảng, phương thức hoạt động của các đoàn thể, cải cách mạnh hai cơ quan lập pháp và tư pháp; đồng thời tiến hành cơ cấu lại Chính phủ thông qua việc điều chỉnh các chức năng của Chính phủ cho phù hợp với sự chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp, sang nền kinh tế thị trường nhằm tạo cơ chế vững chắc cho quá trình hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế theo xu hướng toàn cầu hoá.

Trong 4 năm của giai đoạn này. Trung Quốc đã giảm 900 trên tổng số 2000 tổ chức chính quyền các cấp, giảm 50% biên chế trong bộ máy hành chính nhà nước.

### **5. Giai đoạn từ năm 2003 đến nay**

Đây là giai đoạn cải cách hành chính theo chiều sâu nhằm mục tiêu thay đổi thực sự chức năng của chính quyền kiểu cũ theo hướng chuyển từ chính quyền vô hạn (tức làm mọi việc) sang chính quyền hữu hạn (chỉ quản lý ở tầm vĩ mô bằng luật pháp), không làm thay cho các doanh nghiệp và cơ quan cấp dưới, chỉ làm những việc thuộc chức năng đích thực của quản lý hành chính nhà nước.

Qua các giai đoạn kể trên, Trung Quốc đã từng bước tiến hành cải cách bộ máy hành chính nhà nước, trong đó có bộ máy chính quyền địa phương phù hợp với yêu cầu của từng thời kỳ. Đến nay, bộ máy hành chính nhà nước Trung Quốc đã tương đối hoàn chỉnh, điều hành hiệu quả toàn bộ hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước.

Dưới đây, xin trình bày những nét chính trong cải cách chính quyền địa phương ở Trung Quốc.

Thực tiễn cải cách chính quyền ở Trung Quốc cho thấy, công việc nặng nề, khó khăn nhất trong cải cách là cải cách các cấp chính quyền địa phương. Bởi lẽ, cải cách liên quan đến việc thật sự làm thay đổi những cơ chế, những thói quen, phương pháp làm việc đã ăn sâu, bén rễ hàng bao nhiêu năm trời, thậm chí đã trở thành cố hữu. Nhưng để phát triển và hoàn thiện bộ máy của chính quyền địa phương, phục vụ cho lợi ích của chính bản

thân người dân, chính quyền địa phương Trung Quốc đã không ngừng tiến hành công cuộc cải cách hành chính trên nhiều lĩnh vực cụ thể khác nhau. Mặt khác, công cuộc cải cách tổ chức chính quyền Trung ương Trung Quốc được hoàn tất vào tháng 10 năm 2000 đã đặt ra cho công tác cải cách hành chính ở cấp chính quyền địa phương một số tiêu chuẩn, khuôn mẫu cải cách. Đồng thời, sự thành công trong cải cách chính quyền Trung ương cũng tạo ra một ảnh hưởng mạnh mẽ và áp lực chính trị lên các cấp chính quyền địa phương, buộc họ phải sớm hoàn thành việc cải cách.

Về mặt tổ chức, chỉ đạo cải cách hành chính nói chung, cải cách chính quyền địa phương nói riêng, Trung Quốc đã thành lập Ủy ban cải cách cơ cấu Trung ương trực thuộc Quốc vụ viện. Chủ nhiệm Ủy ban là Thủ tướng Chính phủ, Phó chủ nhiệm Ủy ban là Phó Chủ tịch nước, cùng các thành viên khác. Ủy ban có một văn phòng giúp việc với biên chế 52 người và có một số cán bộ hợp đồng, tổng số không quá 100 người. Đa số những vấn đề cải cách cơ cấu tổ chức nhà nước đều do Văn phòng này chuẩn bị. Trên thực tế, phần lớn các vấn đề về nội dung, quá trình cải cách đều được Ủy ban xem xét, quyết định trên cơ sở tờ trình của Văn phòng giúp việc.

Mỗi địa phương Trung Quốc có những đặc thù khác nhau nhưng tựu chung lại, nội dung cải cách hành chính đều được tiến hành trên một loạt vấn đề chủ yếu dưới đây.

*Thứ nhất, cải cách chức năng, cơ cấu Chính phủ địa phương*

a) Chuyển đổi, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ địa phương.

Trong gần 30 năm Trung Quốc đã tiến hành 5 lần cải cách cơ cấu, nhưng vẫn không triệt để giải quyết được vòng luẩn quẩn của “tinh giản - phình to”. Nguyên nhân căn bản là do chức năng Chính phủ vẫn chưa thể chuyển đổi. Từ tháng 10 năm 2001, Quốc vụ viện đã bắt đầu một cách toàn diện công tác cải cách chế độ xét duyệt hành chính ở địa phương. Việc đơn giản hoá các thủ tục xét duyệt để nâng cao hiệu quả công việc là một

trong những điểm chuyển biến quan trọng trong chức năng của Chính phủ địa phương. Theo đó, tinh giản mạnh mẽ những thủ tục hành chính không giống với thông lệ trước đó, đưa ra những lý luận pháp chế hành chính thiết lập nên Chính phủ hữu hạn và Chính phủ trách nhiệm. Tuy nhiên, vẫn tồn tại các ban, ngành Chính phủ ngoài công tác xét duyệt hành chính còn tiến hành các hoạt động như chỉ đạo hành chính, giám sát hành chính và kiểm tra hành chính đối với các doanh nghiệp. Điều này đã gây ra những gánh nặng lớn cho các doanh nghiệp. Cho nên, vấn đề mấu chốt của việc chuyển đổi chức năng Chính phủ là tinh giản hơn nữa và quy phạm hơn nữa những chức năng hành chính hiện có của Chính phủ địa phương, trong đó bao gồm cả chức năng xét duyệt hành chính, chức năng quản lý giám sát hành chính. Căn cứ vào nhu cầu của mô hình mới, làm mới cơ chế quản lý, cải tiến thiết thực phương thức quản lý giám sát và công tác hành chính.

Để thực hiện được những điều kể trên, việc trước tiên được Trung Quốc thực hiện là đẩy mạnh tiến trình hoàn thiện và sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật. Mặc dù pháp luật của nước này không ngừng được sửa đổi, nhưng nó vẫn tồn tại mâu thuẫn, những điểm không phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường cần sửa đổi, bổ sung để được sử dụng như một trong những công cụ khắc phục những điểm còn tồn tại của chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, đối với các chính sách của Chính phủ địa phương sau khi đã được công khai, cần có pháp luật cụ thể kèm theo các chính sách đó để ràng buộc các hành vi của Chính phủ địa phương. Một trong những điểm sáng về vấn đề này là chính quyền Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây đã thực hiện việc phân chia khoa học và quy phạm hoá theo pháp luật các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính các cấp. Họ dựa trên nguyên tắc tinh giản, thống nhất và hiệu quả để tiến hành sắp xếp một cách khoa học, hợp lý các cơ quan hành chính, thực hiện pháp luật hoá chức năng, cơ cấu và biên chế cơ quan trong khu vực.

Tiếp nữa, Trung Quốc đẩy mạnh hơn nữa việc điều chỉnh mối quan hệ chức năng hợp lý, tránh tình trạng sự đan xen lẫn nhau giữa các chức năng của các ban ngành trong Chính phủ địa phương, chức năng của các ban ngành trong Đảng, chức năng cấp trên và cấp dưới. Phải làm hợp lý mối quan hệ giữa cấp thành phố - huyện - cơ sở, những quyền về tài chính, những thực quyền cần giảm bớt thì tiến hành giảm bớt. Ví dụ như, đưa những chức năng tương quan thuộc phạm vi quản lý của thành phố giao cho cấp huyện. Các ban ngành quản lý cấp thành phố đưa ra những quy hoạch quản lý tổng thể hàng năm, các quy định cụ thể về quản lý, các tiêu chuẩn và biện pháp đánh giá, giám sát kiểm tra, tổ chức đứng đầu phụ trách các ban, ngành tương quan cùng nhau thực thi quyền kiểm tra, giám sát; còn cấp huyện phụ trách công tác thực thi các hoạt động cụ thể do thành phố quản lý. Còn đối với Đảng, thì nên đưa những chức năng quản lý hành chính mà Đảng không nên đảm nhiệm giao cho Chính phủ địa phương quản lý. Bản thân các ban, ngành trong Chính phủ địa phương, phải là những chức năng mà ban ngành nào có thể đảm nhiệm thì điều chỉnh nó thuộc về ban ngành đó phụ trách. Dựa trên những yêu cầu thay đổi đối với chức năng Chính phủ địa phương dưới cơ chế thị trường, sự phối hợp chức năng của Chính phủ địa phương được kịp thời điều chỉnh.

Trung Quốc cũng đã phải đẩy mạnh hơn tốc độ "thanh lý", giảm bớt những chức năng hành chính của Chính phủ địa phương. Hiện nay, việc chỉnh đốn những hạng mục xét duyệt hành chính đã thu hút được sự chú ý cao, nhưng chưa đưa lại hiệu quả cao. Vì vậy, cần làm triệt để hơn nữa việc giảm công việc quản lý hành chính không cần thiết của Chính phủ địa phương, cụ thể là:

+ Làm rõ số lượng các ban ngành hiện có chức năng quản lý hành chính ngoài chức năng xét duyệt hành chính. Trên cơ sở đó, dựa theo nguyên tắc mậu dịch quốc tế và các chuẩn tắc tương ứng để làm tốt công tác điều chỉnh hợp lý chức năng;

+ Dựa trên quy định về tiêu chuẩn phân loại hạng mục xét duyệt hành chính của Chính phủ Trung ương: loại khuyến khích, loại cho phép, loại nghiêm cấm, tiến hành việc xoá bỏ đối với những hạng mục thuộc loại hạn chế và loại nghiêm cấm. Đối với những hạng mục được Chính phủ cho phép và loại khuyến khích thì do các cá nhân và pháp nhân tự chủ quyết định;

+ Những chức năng quản lý hành nghề có thể thực hiện công khai, công bằng, đúng pháp luật thông qua cơ chế thị trường có thể chuyển giao cho các tổ chức quần chúng, hiệp hội hành nghề và các tổ chức dịch vụ trung gian đảm nhiệm;

+ Căn cứ nguyên tắc hoàn thiện chức năng Chính phủ cơ sở thì những việc mà Chính phủ cấp dưới có thể làm tốt thì nên giao cho họ đảm nhiệm, đồng thời, cần xác định rõ Chính phủ cấp trên có trách nhiệm giám sát theo pháp luật.

Bên cạnh đó, ngoài việc yêu cầu Trung ương và các tỉnh thành lập các ban ngành quản lý những vấn đề liên quan đến an ninh quốc gia, lợi ích toàn cục thì các lĩnh vực khác còn lại chuyển cho các ban ngành công tác của Chính phủ cấp thành phố và cấp huyện. Điều này có lợi cho việc phát triển dịch vụ kinh tế địa phương, có lợi cho việc giám sát đối với tình hình xã hội, Đại hội đại biểu nhân dân và Đảng uỷ địa phương.

b) Sắp xếp lại cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính

Trên cơ sở xác định rõ ràng, phù hợp và hợp lý chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu, tổ chức của bộ máy chính quyền địa phương được sắp xếp lại theo hướng tinh giản. So với thời kỳ trước cải cách, cơ cấu bộ máy chính quyền địa phương ở cả ba cấp, nói chung, đã được tổ chức gọn nhẹ hơn, phù hợp với các điều kiện mới, hoạt động có hiệu quả hơn. Chẳng hạn, những ban, ngành nào không thật sự cần thiết thì nên cắt giảm hoặc gộp lại, những chức năng nào cần nhiều ban, ngành đứng ra gánh vác thì xác định rõ cơ quan nào là cơ quan đầu mối, kiên quyết ngăn chặn triệt để việc phát sinh hiện tượng thành lập những tổ chức,

văn phòng nhỏ tách biệt với ban, ngành chủ quản. Hoặc đối với cấp cơ sở, có những cải cách quan trọng liên quan đến bộ máy chính quyền cơ sở. Ở xã, trước cải cách xã bao gồm các đội sản xuất, nay được tổ chức thành làng. Mỗi làng lập ra các Ủy ban làng là tổ chức tự quản do dân trực tiếp bầu ra, nhiệm kỳ khoảng 3 năm với số lượng khoảng 3 triệu người. Theo đánh giá, việc tổ chức làng thành đơn vị tự quản là một chủ trương rất có hiệu quả trong việc góp phần củng cố, giữ vững ổn định chính quyền cơ sở. Tương tự như vậy, tại các thành phố, các khu phố (dưới cấp quận - huyện) cũng thành lập mô hình Tổ dân phố trở thành các đơn vị tự quản. Tại Thượng Hải, trong cuộc cải cách lần thứ 3 năm 1993, đã giảm từ 84 cơ quan trực thuộc thành phố xuống còn 56 cơ quan.

Tuy nhiên ta có thể thấy, dù đã có rất nhiều chính sách và biện pháp được đưa ra, nhưng bộ máy chính quyền Trung Quốc tính cho đến năm 2008 vẫn còn rất cồng kềnh. Điều này do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân là để thích hợp với mô hình mới, các thành phố, huyện đều mở rộng cơ cấu ngoài số lượng mà tỉnh và Trung ương đã quy định. Ví dụ như từ năm 2003 trở lại đây, để đẩy mạnh an toàn sản xuất, hai cấp thành phố và cấp huyện đã độc lập xây dựng lên các ban ngành quản lý giám sát an toàn sản xuất; để đẩy mạnh quản lý tài nguyên đất đai, đã phân tách Cục Tài nguyên đất đai và Quy hoạch đô thị thành 2 bộ phận Quy hoạch và Tài nguyên đất đai; để không chế dịch bệnh ở động vật, đã tách chia chức năng quản lý vệ sinh động vật từ bộ phận nông nghiệp, độc lập xây dựng lên Ban Quản lý giám sát vệ sinh động vật; để đáp ứng việc tập trung giải quyết xét duyệt thủ tục hành chính của các ban, ngành Chính phủ địa phương, hai cấp thành phố và cấp huyện đều thành lập lên các trung tâm phục vụ hành chính công cộng như một tổ chức phái sinh của Chính phủ địa phương. Hay như để phù hợp với việc xây dựng và hoàn thiện của thị trường, của hệ thống pháp luật và hệ thống phục vụ công cộng, Chính phủ địa phương đã đẩy mạnh chức năng chấp pháp và quản lý thị trường của mình bằng việc mở

rộng cơ cấu...

Tình hình trên đây đã dẫn đến việc Trung Quốc không thể thoát khỏi triệt để tình trạng phình to của bộ máy, cán bộ thừa quá nhiều, biến cơ quan tài chính thành cơ quan nuốt tiền. Và nếu chỉ dựa vào lực lượng tự thân Chính phủ địa phương đó tiến hành cải cách mang tính đột phá dưới thể chế hiện hành thì quả là một điều vô cùng khó khăn. Để khắc phục tình trạng này, bên cạnh việc xác định lại chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính, dựa vào sự khống chế tổng số lượng biên chế được cung cấp về tài chính, thực hiện xoá bỏ các đơn vị sự nghiệp không cần thiết, một biện pháp cũng mang tính tích cực rõ nét đó là để không gia tăng cơ cấu, tại các phòng nghiệp vụ nhất định, có thể treo thêm các biển đề các nghiệp vụ tương ứng mà phòng đó cũng có thể giải quyết như: tại Phòng Khoa học kỹ thuật có thể treo thêm biển Cục Quyền sở hữu trí tuệ; ở Ban Xây dựng đô thị treo thêm biển Cục Địa chấn...

*Thứ hai, cải cách phương thức, thủ tục xét duyệt hành chính*

Xét duyệt hành chính là chế độ cho phép công dân, pháp nhân và các tổ chức thực hiện các hoạt động kinh tế xã hội, gia nhập thị trường. Những năm gần đây, công tác cải cách phương thức xét duyệt hành chính ở các địa phương đã làm được nhiều việc lớn, như: giảm thiểu nội dung xét duyệt hành chính, lập nên các phòng, ban giải quyết việc xét duyệt hành chính... Chính quyền Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây đang có những nỗ lực cải cách theo hướng đơn giản hoá thủ tục hành chính, nới lỏng quyền lực. Hay như tỉnh Hồ Bắc dựa vào nguyên tắc "phạm là những loại quyền có thể nới lỏng thì nên nới lỏng, những nguồn thuế có thể huỷ bỏ thì huỷ bỏ, những thủ tục có thể tinh giản thì tinh giản", đã tiến hành công bố những hạng mục được nới lỏng khi cải cách, mức độ giảm đạt trên 50%.

Để tiến hành cải cách phương thức xét duyệt hành chính, nâng cao hiệu quả và chất lượng của hoạt động xét duyệt, có nhiều vấn đề mà Trung Quốc đã và đang phải thực hiện:

+ Một là, đi sâu xử lý triệt để các hạng mục xét duyệt. Ban Pháp chế Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây đã tiến hành việc sắp xếp xử lý các hạng mục xét duyệt, đã ban hành “Danh mục các hạng mục cho phép hành chính trong toàn khu” và “Danh sách các hạng mục không xét duyệt hành chính trong toàn khu”. Sau khi ban hành các danh mục trên, thành phố Liễu Ninh đã công bố 350 hạng mục cần xét duyệt hành chính và huỷ bỏ 252 hạng mục xét duyệt hành chính không có căn cứ pháp luật. Tỉnh Hồ Bắc cũng đã tiến hành công bố những hạng mục được nói lỏng, huỷ bỏ, thay đổi trong hoạt động xét duyệt hành chính bao gồm có hơn 1000 hạng mục. Đối với những hạng mục nhất thiết phải có sự xét duyệt hành chính thì nên thực hiện quản lý một cách quy phạm, giám sát nghiêm túc.

+ Hai là, trao cho cấp dưới quyền xét duyệt hành chính. Chính quyền địa phương các cấp tỉnh giảm hơn nữa các nội dung xét duyệt, huỷ bỏ các quy định pháp luật, văn bản cấp Nhà nước, khu tự trị mà chưa được các ban, ngành ở địa phương xét duyệt rõ ràng, hoặc các vấn đề xét duyệt chỉ yêu cầu chính quyền địa phương quản lý thông thường. Tất cả các hạng mục xét duyệt không thuộc chức năng của chính quyền địa phương, không nên do Chính phủ địa phương trực tiếp quản lý mà thuộc về quyền tự chủ của doanh nghiệp hoặc do các đoàn thể xã hội, các tổ chức trung gian thực hiện.

+ Ba là, cải cách trình tự xét duyệt để nâng cao hiệu quả xét duyệt. Có nhiều chính quyền thành phố, huyện đã cung cấp dịch vụ hành chính theo cơ chế “một cửa”, quy phạm hoá trình tự xét duyệt, rút ngắn thời gian xét duyệt, giảm bớt chi phí hành chính, nỗ lực khắc phục hiện tượng “lãnh đạo phê đi, phê lại, ban ngành chuyển đi, chuyển lại, quần chúng chạy đi, chạy lại”.

Hiện nay, ở các cơ quan ban ngành, các đơn vị của Chính phủ địa phương vẫn tồn tại hiện tượng quản lý xét duyệt hành chính không khoa học, không nghiêm túc. Điều đó không những làm cho hiệu quả của công việc thấp đi, chất lượng kém mà còn làm tổn hại

đến hình ảnh của chính họ, ảnh hưởng trực tiếp cả đến tác phong trong xã hội.

*Thứ ba, kiện toàn các tổ chức trung gian*

Cùng với sự không ngừng hoàn thiện của thể chế kinh tế thị trường, sự phụ thuộc của dân chúng vào chính quyền ngày càng giảm đi, nhưng đồng thời, nhu cầu của họ đối với các dịch vụ công cộng ngày càng cao. Trong công tác phục vụ công cộng, Chính phủ địa phương nên tập trung tinh lực để làm tốt công tác chính sách, giám sát, điều hoà và lãnh đạo.

Trong vấn đề bảo đảm cung ứng dịch vụ công cộng, công tác dịch vụ công cộng ở Hương Cảng rất nổi tiếng bởi hiệu quả cao, chất lượng tốt mà chi phí thì thấp. Trong công tác phục vụ công cộng, Chính phủ Hương Cảng đầu tiên luôn xác định rõ vị trí chức trách của mình. Sau khi xác định rõ trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công cộng và các tiêu chuẩn của nó, Chính phủ Hương Cảng lại giao cho các tổ chức nhân dân và các doanh nghiệp tư nhân thực hiện các chức trách cụ thể đối với công tác phục vụ công cộng đó. Mô hình này chính là một tấm gương rất có ý nghĩa đối với các ban, ngành Chính phủ địa phương khác trong việc thực hiện chức năng quản lý công cộng và dịch vụ xã hội.

Tuy nhiên, trong bối cảnh các tổ chức dân doanh và các tổ chức trung gian đang phát triển chưa hoàn thiện, việc đưa ra các chính sách tích cực và các quy phạm pháp luật tương ứng thích hợp, đẩy mạnh việc bồi dưỡng, kiện toàn và quy phạm hoá các tổ chức trung gian là một công việc vô cùng quan trọng đối với Chính phủ địa phương. Điều đó giúp các tổ chức nói trên nhanh chóng trở thành chủ thể độc lập thực hiện các quyền lợi và nghĩa vụ pháp luật quy định trong nền kinh tế thị trường, trở thành bộ máy hỗ trợ đắc lực cho công tác dịch vụ công cộng của Chính phủ, đồng thời giúp Chính phủ thoát khỏi cục diện đang phải đối mặt với việc giải quyết quá nhiều vụ việc phức tạp.

*Thứ tư, hoàn thiện hệ thống đánh giá thành tích*

Đánh giá thành tích hay sát hạch thành tích là sự kiểm nghiệm trực tiếp đối với tình

hình thực hiện chức năng của chính quyền, là căn cứ quan trọng để đánh giá hiệu quả hành chính và đi sâu cải cách chức năng của chính quyền.

Hiện nay, trong hệ thống đánh giá thành tích của Chính phủ, vấn đề được đặt ở vị trí hạt nhân chính là tổng giá trị sản xuất khu vực. Tuy nhiên, việc đơn thuần hoặc đề cao quá mức tổng giá trị sản xuất khu vực sẽ rất dễ dẫn đến quá chú trọng tăng trưởng kinh tế mà coi nhẹ phát triển xã hội, tạo nên sự phát triển không cân bằng. Do đó, đánh giá sự phát triển của một khu vực không thể chỉ dựa vào vài chỉ tiêu đơn giản mà phải thiết lập nên một hệ thống chỉ tiêu khoa học có tính đồng bộ. Trong quá trình cải cách Chính phủ địa phương cần hoàn thiện hệ thống đánh giá thành tích của Chính phủ đó, thiết lập nên hệ thống mang tính khoa học và toàn diện. Điều đó không chỉ có lợi trong việc thúc đẩy sự phát triển hài hoà, toàn diện nền kinh tế của Chính phủ đó mà còn có lợi trong việc phòng trừ những hoạt động mang tính thời vụ, ngắn hạn của Chính phủ và cán bộ các cấp. Chính quyền Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây là một địa phương khá điển hình trong việc coi trọng hoàn thiện hệ thống sát hạch thành tích là nội dung quan trọng của cải cách hành chính. Họ đã ban hành “Biện pháp đánh giá thành tích của Khu tự trị Dân tộc Choang Quảng Tây”, yêu cầu các ban, ngành, các cấp dựa trên chức năng, nhiệm vụ, đặc điểm của mình tiến hành nghiên cứu đề ra các biện pháp sát hạch thành tích phù hợp với các cơ quan khác nhau và vị trí, chức danh của cán bộ, công chức khác nhau; thiết kế một hệ thống chỉ tiêu đánh giá thành tích mang tính khoa học, đơn giản, dễ thực hiện, có thể áp dụng được.

Tương tự như chính quyền Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây, chính quyền thành phố Ôn Châu cũng căn cứ vào các ban, ngành khác nhau, các cương vị khác nhau để xây dựng lên hệ thống sát hạch hiệu quả công việc với sự phân loại hình, tầng lớp khác nhau.

*Thứ năm, hoàn thiện chế độ vận hành hành chính*

a. Xây dựng chế độ người đứng đầu chịu trách nhiệm trả lời

Đây là chế độ chịu trách nhiệm phục vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính liên quan đến việc đón tiếp, xử lý và chịu trách nhiệm tới cùng các công việc hành chính, dịch vụ mà công dân, pháp nhân hoặc tổ chức xin tư vấn, xin giấy phép, xét duyệt giấy phép phi hành chính, xác nhận đăng ký... tới cơ quan hành chính.

Có hiện tượng là một số cơ quan hành chính xử lý công việc hiệu quả thấp, mức độ làm hài lòng người dân và chất lượng làm việc không cao. Để cải thiện điều này, việc thực hiện chế độ người đứng đầu chịu trách nhiệm trả lời là biện pháp có hiệu quả nhằm khắc phục tình trạng hiệu quả của cơ quan chính quyền thấp kém, trách nhiệm nhân viên không cao, làm chuyển biến tác phong làm việc của cán bộ.

Trong số các địa phương thực hiện tốt chế độ người đứng đầu chịu trách nhiệm trả lời, có thể lấy Chính phủ thành phố Ôn Châu làm ví dụ. Chính phủ thành phố này khi lấy việc nâng cao hiệu quả công tác hành chính làm mục tiêu, đã tiến hành cải cách ở mọi lĩnh vực và đã thử nghiệm xây dựng cơ chế quản lý có hiệu quả lâu dài. Từ năm 2003, Chính phủ thành phố Ôn Châu đã đẩy mạnh chế độ làm việc chính vụ công khai, chế độ người đứng đầu phải chịu trách nhiệm...

b. Nghiêm túc thực hiện chế độ thời hạn công việc

Chế độ thời hạn xử lý công việc của cơ quan hành chính được pháp luật của Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây quy định rất cụ thể: “Thời hạn xử lý công việc là chế độ cơ quan hành chính xử lý hoặc phúc đáp các công việc hành chính phục vụ công cộng như tư vấn, xử lý giấy phép hành chính, phê chuẩn giấy phép phi hành chính và xác nhận đăng ký mà công dân, pháp nhân hoặc các tổ chức đề nghị với cơ quan hành chính giải quyết trong thời gian cam kết”. Chế độ này yêu cầu các cơ quan, đơn vị trong thời hạn cam kết luật định phải xử lý xong hoặc trả lời cho công dân, pháp nhân, tổ chức về các



sự việc thuộc phạm vi, chức năng, nhiệm vụ của mình. Nếu vượt quá thời hạn cam kết mà không có lý do chính đáng thì phải truy cứu trách nhiệm của những người có trách nhiệm và những người có liên quan.

Chính phủ nhiều địa phương khác cũng đã quán triệt rất tốt chế độ này. Việc quy định chế độ này cùng với chế độ người đứng đầu có trách nhiệm trả lời là những biện pháp hữu ích trong việc cải cách cách thức, tác phong làm việc của cán bộ, công chức. Nó thúc đẩy các cơ quan chính quyền các cấp giữ lời hứa, ràng buộc trách nhiệm với quần chúng trong việc giải quyết các thủ tục hành chính, ngăn chặn hiện tượng tham nhũng, đòi hỏi, sách nhiễu nhân dân do kéo dài thời gian xử lý công việc.

c. Nghiêm túc thực hiện chế độ truy cứu trách nhiệm

Bản chất của chế độ này là sự truy cứu trách nhiệm đối với các hành vi vi phạm chế độ chịu trách nhiệm của người đứng đầu trả lời, chế độ thời hạn xử lý công việc; việc không thực hiện hoặc thực hiện không đúng chức trách của cơ quan hành chính gây tổn hại tới quyền lợi hợp pháp của công dân, pháp nhân, cơ quan tổ chức khác, ảnh hưởng đến niềm tin của nhân dân hoặc gây tổn hại cho chính hoạt động quản lý hành chính của chính cơ quan đó.

Khâu then chốt của việc thực hiện chế độ này là thực hiện chế độ người đứng đầu các ban, ngành chịu trách nhiệm trả lời. Thủ trưởng hành chính của các ban, ngành phải chịu toàn bộ trách nhiệm đối với các ban ngành đó, với những hậu quả do việc thực hiện chức quyền của mình gây ra. Không chỉ với thủ trưởng hành chính của các ban, ngành, đối với các cá nhân không thực hiện hoặc thực hiện không đúng chức trách hành chính của mình hoặc vi phạm chế độ thời hạn xử lý công việc cũng phải bị truy cứu trách nhiệm hành chính.

*Thứ sáu, phân cấp tài chính cho chính quyền địa phương*

Khái niệm phân cấp trong lĩnh vực kinh tế có nghĩa là sự chuyển giao thẩm quyền và trách nhiệm thực hiện các chức năng hành

chính công của Chính phủ Trung ương cho các đơn vị cấp dưới hoặc các tổ chức Chính phủ bán độc lập hoặc khu vực tư nhân. Phân cấp về tài chính có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức như chia sẻ khoản thu tài chính, điều phối chi phí về thuế, chuyển khoản giữa chính quyền các cấp, cho phép vay tín dụng ở cấp thành phố.

Khi được phân cấp về tài chính, chính quyền địa phương, các tỉnh, thành phố có nhiều quyền hơn trong các quyết định về tín dụng thông qua các chi nhánh khu vực của ngân hàng Trung ương và các ngân hàng chuyên trách. Đến năm 1998, Chính phủ Trung ương đã chính thức chấm dứt trách nhiệm chi tài chính cho địa phương. Chính quyền địa phương được trao quyền tự chủ thực sự hơn trong việc phân bổ các khoản thu. Với việc trao cho các chính quyền địa phương một số quyền về thuế đã tạo điều kiện tiên quyết để phân cấp thực sự về tài chính. Vai trò của chính quyền địa phương đã thay đổi từ cung cấp dịch vụ sang tài trợ cho dịch vụ. Phân bổ nhiều khoản thu hơn và trao cho các chính quyền địa phương cũng sẽ giúp tăng hiệu quả của hệ thống chuyển khoản giữa chính quyền các cấp thông qua việc giảm tổng mức chuyển khoản xuống mà không làm mất cân đối tài khoản.

Cuộc cải cách năm 1994 đã làm tăng phân ngân sách mà chính quyền địa phương nhận được từ tổng ngân sách Trung ương từ 35% lên đến 60%. Đặc biệt với những tỉnh có bờ biển, là những địa phương nguồn thu cho ngân sách Nhà nước lớn hơn các địa phương khác, để ổn định tài chính trong khu vực, các tỉnh này cũng đã có sự chuyển đổi tổng thể cơ bản để đảm bảo thu nhập cho tỉnh mình. Cùng với những khoản thu từ các nguồn như: phụ thu giáo dục, phí an toàn giao thông, phí kế hoạch gia đình..., đây cũng chính là cơ sở để thực hiện phân cấp tài chính ở Trung Quốc, giúp cho chính quyền tự quyết thực sự cả về thu lẫn chi và thậm chí cung cấp phần lớn nhu cầu chi tiêu ở địa phương.

Vấn đề đặt ra hiện nay về phân cấp tài chính là để thực hiện được sự phân cấp về tài chính, Chính phủ Trung ương cần phải làm rõ

sự phân công trách nhiệm. Chức năng hoạt động chính sách cần phải gắn với trách nhiệm về tài chính. Nếu Chính phủ Trung ương vẫn giữ vai trò hoạch định chính sách quốc gia về dịch vụ xã hội thì cần thiết lập cơ chế để thực hiện chính sách này. Chính quyền còn phải tính tới việc tiến hành các khoản chuyển trực tiếp cho cấp chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ, thậm chí còn phải tính tới cả việc tiếp cận với cấp dưới của cấp tỉnh.

Một số hình thức nhất định để huy động các nguồn lực tài chính sẽ cần thiết nhằm trang trải cho các khoản chi khổng lồ phục vụ cho quá trình chuyển đổi này và giảm mức cách biệt quá lớn giữa các vùng về tăng trưởng kinh tế. Bởi các khoản thu của các địa phương là không bằng nhau, có những vùng có lợi thế về vị trí địa lý (như có bờ biển) hay những khu vực thành thị thì khả năng tài chính là cao hơn so với khu vực không có bờ biển, khu vực nông thôn. Trong khi đó, Nhà nước vẫn chưa có sự phân chia trách nhiệm chi thỏa đáng cho từng khu vực. Bởi vậy, Chính phủ Trung ương cần có những cải cách cân đối hơn nữa trong việc phân công trách nhiệm về tài chính giữa các khu vực.

*Thứ bảy, vấn đề tinh giản biên chế và lựa chọn, đào tạo cán bộ gọi chung là công tác cán bộ*

**a) Vấn đề tinh giản biên chế**

Công tác cải cách cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương phải đối mặt với nhiều thách thức lớn, nhưng có lẽ thách thức lớn nhất là việc sắp xếp lại vị trí công tác cho cán bộ dôi dư. Về cơ bản, công tác cải cách cơ cấu ở các cấp chính quyền địa phương phải được tổ chức, tiến hành sao cho phù hợp với cải cách ở cấp Trung ương. Sau khi Chính phủ Trung ương đã giảm khoảng 1/2 số cán bộ thì các cơ quan chính quyền địa phương cũng cần giảm bớt 50% số lượng cán bộ làm việc ở đó. Theo như yêu cầu cải cách ở Chính phủ Trung ương thì về nguyên tắc, khoảng 45 - 50% số cán bộ trong các cơ quan chính quyền địa phương cần được sắp xếp lại vị trí công tác, riêng đối với các cơ quan chính quyền thành phố là khoảng 30%.

Biên chế cán bộ cần thiết được điều chỉnh đối với sự phát triển sự nghiệp xã hội, số lượng biên chế cán bộ trong các ban, ngành và việc xây dựng cơ cấu nội bộ cần căn cứ vào yêu cầu thực tế để sắp xếp một cách hợp lý và có sự khác nhau giữa các lĩnh vực cụ thể. Nên tham khảo tổng sản lượng kinh tế, nhân khẩu, địa lý và các nhân tố khác, xem xét xem tổng số lượng biên chế cân cung cấp tài chính là bao nhiêu (bao gồm cả biên chế hành chính và biên chế sự nghiệp).

Một trong những biện pháp được Trung Quốc áp dụng để tinh giản biên chế có hiệu quả là phân loại cán bộ, công chức. Hàng năm, cán bộ - công chức được đánh giá và phân ra 3 loại: xuất sắc, hoàn thành công việc và không hoàn thành công việc. Công chức bị xếp vào loại thứ ba đương nhiên bị cho thôi việc. Việc thay chế độ tuyển dụng suốt đời bằng chế độ hợp đồng có thời hạn cũng phát huy nhiều tác dụng trong việc tinh giản biên chế.

Bên cạnh đó, việc sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp, chuyển một bộ phận lớn các đơn vị sự nghiệp công thành doanh nghiệp để xoá bỏ tàn dư chế độ bao cấp cũng là một trong những phương pháp phát huy hiệu quả trong việc tinh giản biên chế. Tại Thượng Hải, trong một thời gian ngắn thành phố này đã chuyển 144 đơn vị sự nghiệp thành doanh nghiệp độc lập, giảm được 15% biên chế. Thành phố chỉ trợ cấp cho các bệnh viện chừng 3-4% kinh phí, còn lại là tự trang trải. Năm 1993, cùng với việc tổ chức lại bộ máy hành chính, Thượng Hải đã giảm biên chế từ 13.000 người xuống còn 9.100 người, và hiện nay, thực hiện theo yêu cầu của Quốc vụ viện, Thượng Hải sẽ còn tích cực hơn nữa trong việc tinh giản biên chế trong bộ máy chính quyền của mình.

**b) Công tác lựa chọn và đào tạo cán bộ**

Tính cho đến giữa năm 2007, tổng số công chức của Trung Quốc vào khoảng 5 triệu người, trong đó 61% tốt nghiệp đại học trở lên. Trung Quốc đã và đang áp dụng rộng rãi hình thức thi tuyển công chức. Khoảng 97% công chức được tuyển dụng vào bộ máy hành chính thông qua hình thức thi tuyển.

Các nguyên tắc được áp dụng trong thi tuyển là công khai, bình đẳng, cạnh tranh và tự do, được xã hội và bản thân công chức đồng tình. Khi cần bổ sung một chức danh quản lý nào đó thì họ thực hiện việc đề cử công khai và tổ chức thi tuyển. Đối với viên chức chuyên môn (giáo viên, bác sĩ, kỹ sư...), bỏ chế độ tuyển dụng theo nguyên tắc chỉ định, thay bằng đánh giá, nhận xét tiêu chuẩn, tư cách. Các đơn vị sử dụng tự quyết định việc tuyển dụng thông qua chế độ hợp đồng. Năm 2003, tỉnh Giang Tô và huyện Bái (thành phố Từ Châu) đã áp dụng thử hình thức tuyển chọn công khai đối với những ứng viên được đề cử làm huyện trưởng. Thành phố Nam Kinh đã tiến hành thông báo trong toàn thành phố việc liên kết lựa chọn công khai đối với các vị trí lãnh đạo ở thành phố, các cơ quan cấp thành phố, các khu vực cấp huyện, đồng thời đã tiến hành phân ra các tiêu chí chọn lựa khác nhau đối với từng vị trí và loại hình lãnh đạo.

Để khai thác, phát triển nguồn nhân lực cho bộ máy hành chính, Trung Quốc đã tiến hành đổi mới phương thức đào tạo, bồi dưỡng cán bộ. Nội dung và chương trình đào tạo được phân ra làm ba loại:

- + Đào tạo để nhận nhiệm vụ, áp dụng cho những đối tượng chuẩn bị đi làm ở cơ quan nhà nước;
- + Đào tạo cho những người đang công tác trong cơ quan nhà nước, chuẩn bị được đề bạt vào vị trí quản lý;
- + Bồi dưỡng các chức danh chuyên môn.

Hiện nay ở Trung Quốc có khoảng 20 trường đại học có chức năng đào tạo, bồi dưỡng công chức cho Chính phủ. Học viện Hành chính Trung ương Bắc Kinh được thành lập năm 1994 là đơn vị sự nghiệp trực thuộc Quốc vụ viện, do 1 Ủy viên Quốc vụ viện đứng đầu, có biên chế trên 300 người. Chức năng chính của Học viện là đào tạo, bồi dưỡng cán bộ đương chức ở cấp bộ, cấp tỉnh, thành phố theo chức danh cụ thể. Bình quân mỗi năm học viện đào tạo cho khoảng 2-3 nghìn người. Cấp tỉnh cũng có học viện, đối tượng là các cán bộ trẻ, mới được tuyển dụng và các cán bộ quản lý từ cấp cơ sở đến

Phó tỉnh trưởng. Hàng năm, kinh phí do Chính phủ cấp cho các học viện khoảng 60%, số còn lại các học viện tự thu xếp từ các nguồn khác. Chương trình và nội dung đào tạo có sự thống nhất giữa Bộ Nhân sự và Ban Tổ chức Trung ương.

#### *Thứ tám, xây dựng Chính phủ điện tử*

Cho đến nay, các bộ, các tỉnh và các khu tự trị đều đã xây dựng được trang web riêng cho mình. Vì vậy, việc giao dịch bằng điện tử đã có thể được thực hiện giữa các bộ với tỉnh, các khu tự trị và người dân đã có thể truy cập được thông tin của Chính phủ trên mạng Internet. Đặc biệt hơn nữa, ở một số khu vực đô thị hoặc vùng có kinh tế phát triển thì những dịch vụ hành chính công chủ yếu như đăng ký thuế, hải quan,... đã được thực hiện thông qua mạng điện tử. Điển hình như thành phố Bắc Kinh đã có thể thực hiện một số dịch vụ hành chính công thông qua mạng nội bộ mang tên “Cửa sổ thành phố”.

Trung Quốc đang rất khuyến khích các cơ quan, ban, ngành nhờ vào các phương thức khoa học kỹ thuật cao như mạng hỗ trợ và tin học hoá để thúc đẩy sự phát triển của Chính phủ điện tử và các hoạt động công vụ trên mạng.

Hải quan Thanh Đảo trong cuộc sát hạch năm 2005 lần đầu tiên đã áp dụng những phương pháp sát hạch trên mạng và đã xoá bỏ được những trở ngại đối với những vấn đề mà không thể trực tiếp nói ra được. Biện pháp này của hải quan Thanh Đảo rất thu hút được sự chú ý của mọi người, đã giúp cho Thanh Đảo giảm được bớt những đầu tư về nhân lực, vật lực, đồng thời mang đến cho nhân dân cảm giác mới “chân thực, chặt chẽ, hiệu quả cao, cùng thắng lợi”.

Trên đây là những mảng cải cách mang tính điển hình, rõ rệt nhất trong công cuộc cải cách chính quyền địa phương Trung Quốc. Những thành tựu cải cách đạt được như đã trình bày ở trên đã góp phần quan trọng vào thành công rực rỡ trong phát triển kinh tế - xã hội ở Trung Quốc. Tuy vậy, trải qua 30 năm cải cách với nhiều nỗ lực và tiến bộ, nhưng trong bộ máy hành chính của chính quyền địa phương Trung Quốc vẫn còn

tồn tại rất nhiều điểm chưa hợp lý ở nhiều địa phương như: chức năng Chính phủ chuyển đổi chưa hợp lý; nguyên tắc rạch ròi chính trị - doanh nghiệp ở nhiều địa phương vẫn chưa trở thành hiện thực; cơ cấu Chính phủ còn đồ sộ, cán bộ thừa vẫn chưa được giải quyết hiệu quả; vấn đề lạm dụng quyền lực và hiện tượng hủ bại vẫn phát sinh, việc thực hiện thể chế quản lý hành chính đô thị của Trung Quốc không phù hợp với yêu cầu của việc đẩy mạnh tiến trình đô thị hoá, thiết thực yêu cầu cần có những thăm dò đối với mô hình quản lý hành chính đô thị mới...

Qua nghiên cứu cải cách chính quyền địa phương ở Trung Quốc, chúng ta nhận thấy cải cách hành chính ở Việt Nam cũng có những nét tương đồng nhưng cũng có nhiều khác biệt. Nghiên cứu cải cách chính quyền địa phương Trung Quốc với những thành công và những điểm chưa thành công, chắc chắn sẽ đưa lại bài học kinh nghiệm nhất định cho cải cách hành chính nói chung, cải cách chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay.

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Hiến pháp nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa sửa đổi năm 2004.
2. Luật tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân và Chính phủ nhân dân địa phương các cấp nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa sửa đổi năm 2004.
3. Báo cáo cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở Trung Quốc năm 2004, <http://www.caicachhanhchinh.gov.vn>, ngày 1/1/2004.
4. Kết quả nghiên cứu về cải cách hành chính tại Trung Quốc, Hàn Quốc và Singapore, <http://www.caicachhanhchinh.gov.vn>, ngày 10/11/2004.
5. Hạnh Dung, Kinh nghiệm cải cách hành chính ở một số nước trong khu vực, <http://www.tapchiconsan.org.vn>, ngày 28/11/2007.
6. Lý Kỳ Điền, Phương hướng và thăm dò ban đầu quan trọng về cải cách cơ cấu chính quyền địa phương, Báo Nhân sự Trung Quốc, 2008.
7. Hà Tăng Khoa, Tiến dân đến cải cách chính trị và chuyển đổi hình thức dân chủ, <http://cpac.zsu.edu.cn/library.asp?id>.
8. Bạc Quý Lợi - Phó chủ nhiệm Ban Giáo dục quản lý công cộng Học viện Hành chính Quốc gia kiêm Phó Trưởng thường trực Hội nghiên cứu quản lý hành chính cấp huyện, Chính phủ địa phương Trung Quốc đã cải cách những gì, Tuần san "Liêu Vọng", 2003.
9. Dương Quân Sinh - Phó cục trưởng Cục Tư pháp thành phố Thạch Gia Trang, Cải cách làm mới chính quyền địa phương: Lấy sáng tạo để hoàn thiện việc xác định chức năng, "Tuần san tin tức Liêu Vọng", 2007.
10. Trần Văn Thắng, Cải cách hành chính ở một số nước Châu Á, <http://www.tapchiconsan.org.vn>, ngày 24/7/2007.
11. Trương Thu Trang - Viện Thông tin Khoa học xã hội Việt Nam, Phân cấp quản lý chính quyền địa phương trong bối cảnh chuyển đổi của Trung Quốc, 2007.
12. GS.Trần Nguyên Trung - Đại học dân tộc Choang Quảng Tây, Bài viết "Cải cách hành chính ở địa phương Trung Quốc sau khi gia nhập WTO" tại Hội thảo "Trung Quốc sau 5 năm gia nhập WTO: chia sẻ kinh nghiệm Việt Nam" (do Lê Anh Tuấn, Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ tổng hợp và biên tập) tổ chức tại Hà Nội, tháng 9/2007.
13. Cát Hải Ứng - Phó Thị trưởng thành phố Yên Sơn (Liêu Ninh), Thúc đẩy làm mới, cải cách công tác Chính phủ địa phương, trang web Chính phủ nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa [www.gov.cn](http://www.gov.cn) (Nguồn từ Nhân dân Nhật báo), ngày 8/12/2006.
14. <http://www.xzqh.org/quhua/01vgy07.htm>
15. <http://define.cnki.net/WebForms/WebDefines.aspx?searchword>